

Til BIR sine eierkommuner



Bergen, 12. september 2023

Oppfølging av forvaltningsrevisjon

I eiermøte 22.06.23 orienterte BIR sine eierkommuner om sitt arbeid med oppfølging av forvaltningsrevisjon initiert av Bergen kommune sitt kontrollutvalg. I dialog etter orienteringen framkom det ønske fra flere av representantene i møtet om en skriftlig orientering om oppfølgingen av forvaltningsrevisjonen etter kontrollutvalgets behandling av saken. Kontrollutvalget i Bergen behandlet saken siste gang 23.08.23. Nedenfor orienteres det kort om selve forvaltningsrevisjonen og om BIR sitt arbeid for å følge opp denne.

Bakgrunn

I 2022 ble det etter initiativ fra kontrollutvalget i Bergen kommune gjennomført en todelt forvaltningsrevisjon av BIR. Tema for forvaltningsrevisjonen var på den ene siden intern virksomhetsstyring i BIR og på den andre siden hvordan BIR etterlever eiernes krav til bærekraft, miljø og samfunnsansvar. Det var fire anbefalinger i rapporten og BIR har iverksatt samtlige med unntak av anbefalingen som var knyttet til BIRs praksis med like priser og likeverdige tjenester til de ulike eierkommunene. Dette prinsippet ble problematisert i rapporten i lys av selvkostregelverket og har vært fulgt opp i etterkant for å avklare om BIR sin forståelse har vært i strid med regelverket.

I november 2022 ba BIR Kommunal- og distriktsdepartementet om nærmere avklaringer knyttet til gebyrstrukturen i BIR-samarbeidet og finansiering av avfallsløsninger mellom kommunene i samarbeidet.

Klima- og miljødepartementet sin tilbakemelding til BIR datert 03.05.23, presiserte at tilbakemeldingen var departementets tolkning av forurensningsloven § 34 og selvkostprinsippet. Dersom det skulle oppstå en tvist om BIRs praksis er i tråd med regelverket, ville det være opp til domstolen å avgjøre spørsmålet.

I sin tilbakemelding viste departementet på den ene siden til at:

«Slik vi forstår BIRs praksis, innebærer den lik pris for alle eierkommuner for felles løsninger, uten at det gjøres en fordeling som reflekterer den enkelte kommunes nytte av løsningene. Det er etter vår vurdering ikke i tråd med selvkostprinsippet. Det er heller ikke i tråd med selvkostprinsippet dersom BIRs praksis innebærer at noen kommuner dekker kostnader for tjenester eller infrastruktur de ikke drar nytte av eller drar lite nytte av, noe som kan virke å være tilfelle med bossnettet i Bergen sentrum»

På den annen side skrev departementet;

«Det er også anledning til å se investeringer som gjøres på ulike tidspunkt i sammenheng. Dersom det er lagt en investeringsplan som samlet vil komme samtlige kommuner tilnærmedesvis likt til gode, kan det være rimelig å utligne de samlede kapitalkostnadene på samtlige kommuner. Dette vil også gjelde om den første delen av investeringen bare kommer enkelte kommuner til nytte, såfremt de øvrige kommunene får tilsvarende nytte av investeringer som gjøres på et senere tidspunkt. Det avgjørende for kostnadsfordelingen mellom eierkommunene er at fordelingen ikke framstår som at enkelte kommuner over tid blir subsidiert på bekostning av de øvrige.»

Ut fra denne tilbakemeldingen valgte BIR å engasjere Wikborg Rein Advokatfirma AS til å foreta en juridisk vurdering av om BIR sin praksis med like priser for likeverdige tjenester har vært innenfor regelverket. Samtidig har BIR sin regnskapssjef utarbeidet et notat med økonomiske vurderinger av bossnettet i forhold til tradisjonell innsamling.

De juridiske og økonomiske vurderingene omtales nedenfor. For mer detaljert beskrivelse vises det til vedlegg 1, styresak konsernstyret BIR 22.06.23.

Økonomiske vurderinger

I notatet fra regnskapssjef i BIR, vedlegg 2, vurderes først kostnadene ved innsamling/oppsamling gjennom bossnettet i Bergen sammenlignet med tradisjonell innsamling/oppsamling i Bergen sentrum. Her konkluderes det med at kostnadene ved innsamling/oppsamling gjennom bossnettet i Bergen sentrum er lavere enn kostnadene ved tradisjonell innsamling/oppsamling i Bergen sentrum. Bakgrunnen for dette er bl.a at kostnader ved innsamling/oppsamling er høyere i sentrumsområder pga behov for hyppig tømning i tettbygde strøk.

I samme notat blir det og gjort en vurdering av om omegnskommunene subsidierer Bergen gjennom bossnettet i Bergen kommune. Hovedkonklusjonen her er at omegnskommunene ikke subsidierer innsamling/oppsamling av avfall gjennom bossnettet i Bergen. Ved å sammenligne vektete kostnader pr kunde i Bergen vs vektete kostnader på kunde i omegnskommuner er det en differanse på 1,9 % eller 25 kroner pr år. Denne marginale forskjellen kommer frem etter beregninger av kostnader for samme type tjeneste; nemlig å få innsamlet/oppsamlet husholdningsavfallet. Det er her ikke tatt hensyn til utjevning av ulike typer investeringer mellom Bergen og omegnskommunene over tid.

Den økonomiske vurderingen tilsier altså at det ikke har skjedd noen subsidiering fra omegnskommunene til Bergen som følge av etablering av bossnettet.

Juridiske vurderinger

Wikborg Rein Advokatfirma AS har foretatt en juridisk vurdering av BIR sin praksis for beregning av gebyr og vurdert om dagens gebyrordning er i tråd med selvkostregelverket.

Wikborg Rein Advokatfirma AS skriver følgende i sitt notat datert 13.06.23:

«Etter en gjennomgang av forurensningsloven og relevante kilder for beregning av avfallsgebyr, er det grunnlag for å trekke følgende konklusjoner om BIR sin beregning av avfallsgebyr:

- (i) Offentlige veiledere uttrykker at avfallsgebyrene må differensieres mellom kommuner som deltar i interkommunale samarbeid. Det er likevel tvilsomt at forurensningsloven oppstiller et slikt krav. En praksis med udifferensierte gebyrer er trolig lovlig.*
- (ii) BIR kan i henhold til (i) trolig fastsette gebyrene for de enkelte abonnentene i tråd med et prinsipp om lik pris for like tjenester på tvers av deltakerkommunene».*



BIR sin vurdering

BIR sine økonomiske interne vurderinger viser at bossnettet er en økonomisk gunstig ordning for innsamling og oppsamling av avfall i tettbygde strøk. Samtidig er det marginale kostnadsforskjeller på innsamling og oppsamling av husholdningsavfall i Bergen kommune og omegnskommuner. I tillegg til dette har BIR hatt klare langsiktige investeringsplaner der man har ivaretatt både Bergen og omegnskommuner.

BIR har gjennom sin driftsform kunnet tilby sine tjenester til svært lave priser til sine eierkommuner slik at disse videre har kunnet ha svært lave gebyrer til sine innbyggere.

Det var BIR sine eiere som i sin tid ble enige om prinsippet om like priser for likeverdige tjenester. Juridiske vurderinger foretatt av Wikborg Rein Advokatfirma AS, vedlegg 3, konkluderer med at BIR trolig kan fastsette gebyrene for de enkelte abonnentene i tråd med et prinsipp om lik pris for like tjenester på tvers av deltakerkommunene.

Konsernstyrets behandling av oppfølging forvaltningsrevisjon.

Konsernstyret i BIR har behandlet oppfølging av forvaltningsrevisjon i en rekke saker, sist 22.06.23. Konsernstyret fattet 22.06.23 følgende vedtak:

1. Styret i BIR AS vurderer at BIR sin prispolitikk om like priser for likeverdige tjenester har fungert tilfredsstillende for eiere og kunder og anbefaler at BIR ikke endrer på dette prinsippet.

I eiermøtet 22.06.23 ble det orientert om saken og om konsernstyrets vedtak samt at BIR skulle svare ut kontrollutvalget i Bergen kommune skriftlig innen 14.08.23 og at styreleder Aslak Sverdrup samt konsernsjef Borghild Lekve var invitert til kontrollutvalgets møte 23.08.23 for å orientere om saken.

Kontrollutvalgets behandling av sak om oppfølging forvaltningsrevisjon BIR i møte 23.08.23

Kontrollutvalget behandlet sak om oppfølging forvaltningsrevisjon BIR i sitt møte 23.08.23, vedlegg 4.

Det ble gjort følgende vedtak i saken;

- «1. Kontrollutvalget tar den nye tilbakerapporteringen fra BIR AS, om oppfølging av rapporten «Forvaltningsrevisjon av BIR AS for Bergen kommune», til orientering.
2. Kontrollutvalget sender saken til bystyret til orientering».

Det ble også vedtatt følgende merknad som fikk flertall i kontrollutvalget:

«Kontrollutvalget konstaterer at BIR as ikke ønsker å endre praksis for belastning av kostnader for Bossnettet, slik revisor har anbefalt. Dette til tross for at departementets uttalelse gir klar støtte til revisors vurderinger. Kontrollutvalget registrerer at BIR as anser en uttalelse fra et advokatfirma engasjert av selskapet selv som mer tungtveiende enn departementets. Kontrollutvalget mener det er kritikkverdig».

Oppsummerende vurdering

BIR erfarer at det fremkommer ulike tolkninger av regelverket for selvkost.

Det er BIR sine eiere som beslutter hvilken prispolitikk BIR skal følge og BIR sin administrasjon vil derfor legge til rette for en bred drøfting av framtidig opplegg for prispolitikk i BIR i neste eiermøte som er planlagt gjennomført i desember 2023.

Med vennlig hilsen

Borghild Lekve
Konsernsjef